

L'EAU EN MILIEU AGRICOLE

Outils et méthodes pour une gestion intégrée et territoriale

D. Leenhardt, M. Voltz et O. Barreteau, coord.



Chapitre 4

Enjeux et pluralité de la participation dans la gestion intégrée des ressources en eau

EMELINE HASSENFORDER, OLIVIER BARRETEAU, FABIENNE BARATAUD,
VÉRONIQUE SOUCHÈRE, NILS FERRAND ET PATRICE GARIN

La gestion intégrée des ressources en eau est très souvent associée à la mise en œuvre d'approches participatives, au point que la participation est parfois considérée comme une condition *sine qua non* de la gestion intégrée. Par participation, nous entendons ici l'implication d'acteurs concernés dans les choix relatifs à la gestion des ressources en eau. Ces acteurs peuvent être des usagers professionnels (agriculteurs, industriels, etc.), des gestionnaires d'infrastructures collectives (réseaux, réservoirs...), des représentants de collectivités territoriales, des propriétaires fonciers, des représentants d'organisations professionnelles et d'associations, ou des citoyens.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons spécifiquement aux démarches participatives mises en place dans le but de contribuer à une décision, à un plan ou à un programme de gestion de l'eau : par exemple un projet d'aménagement, un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). En ce sens, nous nous concentrons sur des démarches participatives s'inscrivant formellement dans le cadre de politiques publiques, planifiées et discutées en amont de la mise en place des dites politiques. D'autres démarches participatives sont plus spontanées (manifestations, pétitions) ou mettent l'action au premier plan (*living labs* ou laboratoires citoyens).

Nous retraçons l'origine du lien entre participation et gestion intégrée des ressources en eau et nous explicitons la diversité des sens donnés à la participation. Enfin nous replaçons la participation dans un contexte territorial et multi-échelles, considérant que la mise en œuvre d'une participation authentique ouvre nécessairement vers d'autres politiques sectorielles et entraîne un besoin de coordination.

►► Cadrage institutionnel

Le cadrage institutionnel de la participation dans la gestion de l'eau a beaucoup évolué au cours de ces dernières décennies. En France, ces évolutions ont cherché à répondre à des attentes croissantes de démocratie participative au sein de la population. Ces attentes s'illustrent par des contestations emblématiques, comme celles

autour de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou du barrage de Sivens. Elles se manifestent aussi par des exemples localisés tels que les comités de quartier, les référendums locaux ou la gestion collaborative de différents espaces sociaux. Certaines communes, telle que Saillans dans la Drôme, mettent déjà en œuvre une démocratie participative à leur échelle. Ces mobilisations traduisent un questionnement des citoyens sur la manière dont sont gérés les « communs » (l'eau notamment) par le public ou par le privé, ainsi que leur volonté d'être associés à cette gestion.

Les lois françaises sur l'eau ont ainsi défini les conditions pour la participation du public dans la gestion de l'eau, puis l'obligation de sa mise en œuvre. Il s'agit notamment :

- du code de l'environnement (partie législative, livre 1, articles 120-1 et 120-2);
- de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006;
- plus récemment de l'Ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental (2016).

Ces instruments juridiques visent à décliner les directives européennes sur le sujet en France, notamment la Convention d'Aarhus de 1998 (article 6) et la directive cadre sur l'eau de 2000 (article 14). Au niveau international, la Déclaration de Rio de 1992 (principe 10) y fait également référence, tandis que la résolution 64/292 (2010) des Nations Unies de 2010 reconnaissant le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement fournit un cadre plus général (figure 4.1, encadré 4.1).

Cet ensemble de textes constitue une référence mondiale sur la participation pour la gestion de l'eau. Au niveau européen, chaque pays décline ces directives à sa manière, tant dans la législation que dans ses processus de planification et de gestion de l'eau. La participation y est vue formellement comme la participation du « public », c'est-à-dire de « tous les citoyens » (déclaration de Rio) ou de « toute personne » (Convention d'Aarhus), « y compris les utilisateurs » (Directive cadre européenne sur l'eau, DCE). Dans les faits, dans la plupart des pays européens, ces instruments légaux se traduisent le plus souvent par la participation des porteurs d'enjeu (*stakeholders*) tels que les représentants des collectivités territoriales, des usagers (agriculteurs, industriels, etc.), des propriétaires fonciers et des associations.

Les citoyens sont souvent informés des processus de planification et de gestion de l'eau, voire sensibilisés à ceux-ci, mais rarement consultés ou impliqués directement et de manière active. Souvent, la participation est fréquemment vue comme une obligation d'information et/ou, dans une moindre mesure, de consultation. Par exemple, dans le cadre de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE, voir chapitre 1), les citoyens ne participent pas directement à la commission locale de l'eau, l'organe chargé de l'élaboration du SAGE. Mais, ils y sont représentés par le biais, d'une part des élus des collectivités locales et, d'autre part, par des représentants des associations d'usagers, des propriétaires fonciers ou des organisations professionnelles.

Depuis l'ordonnance de 2016, la France a néanmoins fait un pas supplémentaire vers une participation plus directe des citoyens dans la gestion intégrée des ressources en eau. Auparavant, les citoyens étaient principalement impliqués à travers l'enquête publique ou le débat public. L'enquête publique leur permet d'exprimer leurs appréciations, suggestions et contre-propositions sur les opérations d'aménagement ou de planification urbaine. Néanmoins, l'enquête publique intervient après que le projet

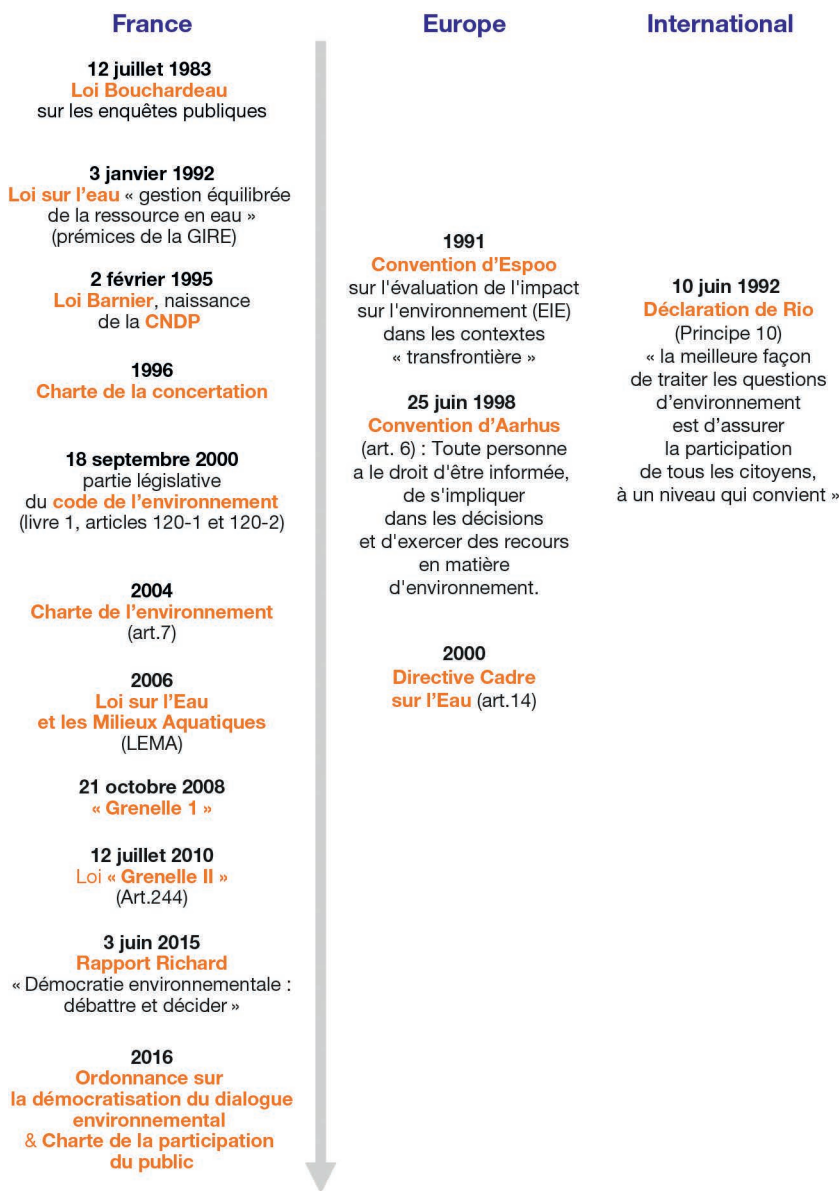


Figure 4.1. Principaux éléments constituant le cadre réglementaire pour la participation des citoyens dans la gestion de l'eau en France (Irstea et AERMC, 2016).

d'aménagement soit élaboré. Quant au débat public, il intervient en amont et permet aux citoyens de participer à la réflexion et à l'élaboration des grands projets ayant un impact sur l'environnement (voies navigables, barrages, équipements industriels, etc.). Il est encadré par la commission nationale du débat public (CNDP).

Depuis 2016, la concertation en amont du processus décisionnel a été renforcée, entre autres par la concertation préalable et le droit d'initiative. Une concertation préalable peut ainsi être organisée sur tous les plans, les programmes et les projets soumis à

Encadré 4.1. Sites d'information sur les cadres réglementaires de la gestion de l'eau.

- 12 juillet 1983 Loi Bouchardeau sur les enquêtes publiques <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692490>
- 3 janvier 1992 Loi sur l'eau <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000173995&categorieLien=id>
- 2 février 1995 Loi Barnier, naissance de la CNDP <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000551804&categorieLien=id>
- 1996 Charte de la concertation http://institutdelaconcertation.org/files/bf_fichierjoint_MinEnvir_1996_charte-de-la-concertation.pdf
- 18 septembre 2000 partie législative du code de l'environnement (livre 1, articles 120-1 et 120-2) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>
- 2004 Charte de l'environnement (art.7) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000790249&dateTexte=>
- 21 octobre 2008 « Grenelle 1 » <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0200.asp>
- 12 juillet 2010 Loi « Grenelle II » (Art.244) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id>
- 3 juin 2015 Rapport Richard « Démocratie environnementale : débattre et décider » http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/154000364.pdf
- 2016 Ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/joe_20160805_0181_0014_ordonnance_participation_du_public.pdf &
- Charte de la participation du public <http://www.developpement-durable.gouv.fr/charte-participation-du-public>
- 1991 Convention d'Espoo https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/cia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_FRE.pdf
- 5 juin 1998 Convention d'Aarhus <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>
- 2000 Directive Cadre sur l'Eau (art.14) http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0001.02/DOC_1&format=PDF
- 10 juin 1992. Déclaration de Rio (Principe 10) « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient » <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

l'évaluation environnementale, et n'est plus réservée aux grands projets. Ces plans, projets et programmes incluent les barrages, les grandes voies navigables, certains dispositifs de captage ou de recharge artificielle des eaux souterraines, le dragage marin, les SAGE¹, les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)², etc. La concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs, des orientations et des caractéristiques principales du projet, plan ou programme, ainsi que des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de leurs impacts. Elle permet de débattre de solutions alternatives, y compris pour un projet son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public

1. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont prévus par les articles L. 212-3 à L. 212-6 du code de l'environnement.

2. Les PGRI sont prévus par l'article L. 566-7 du code de l'environnement.

ultérieures (article L121-15-1 du code de l'environnement). La concertation préalable peut être organisée à l'initiative du maître d'ouvrage, de l'autorité publique ou des citoyens, des collectivités territoriales ou des associations environnementales. Ce droit d'initiative permet, sous certaines conditions, de demander l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable. Ces évolutions législatives ont placé la France en avance d'un point de vue législatif sur la participation du public dans la gestion intégrée des ressources en eau, comparativement aux autres pays européens.

» Les apports de la participation à la gestion intégrée des ressources en eau

La participation citoyenne n'est pas seulement un « effet de mode » en réponse à une demande « sociale » récente. Dans la gestion de l'eau, elle répond à un besoin réel pour une gestion intégrée ou pour une gouvernance territoriale effective, et ce pour diverses raisons. Nous en listons deux.

Appréhender la complexité des systèmes en jeu dans la gestion intégrée des ressources en eau

L'eau doit être appréhendée à la fois dans un « territoire hydrologique » (Hellier, 2006) et dans un « système social et écologique » (Berkes et Folke, 1998), c'est-à-dire un territoire associant des ressources et des milieux à des acteurs et des institutions. La diversité des interdépendances possibles rend ces territoires, ou ces systèmes, complexes. Une pluralité de points de vue est donc nécessaire pour les analyser et prendre des décisions pertinentes.

Cette diversité de points de vue peut être de type disciplinaire, c'est-à-dire issue de connaissances en économie, hydrologie, agronomie, sociologie, santé, etc. Mais elle doit également se manifester dans les rapports à l'eau, c'est-à-dire en intégrant des points de vue profanes qui amènent des connaissances non sur le fonctionnement du territoire mais sur les pratiques quotidiennes et ponctuelles, ainsi que sur les valeurs et les représentations associées. Par exemple, si l'on cherche à comprendre pourquoi une législation n'est pas respectée et pourquoi la surpêche continue dans un lac donné, il convient d'explicitier les attentes et les contraintes des pêcheurs afin d'envisager des alternatives viables, durables et acceptées par les différents acteurs. La participation est un moyen pour révéler cette diversité de points de vue et pour permettre aux acteurs d'un territoire d'imaginer des alternatives de gestion. La question qui se pose lorsque l'on parle de gestion intégrée des ressources en eau participative est donc de savoir comment appréhender tous ces dimensions et points de vue.

Organiser la controverse

Certaines questions liées à la gestion de l'eau – comme l'accès à l'eau en période de sécheresse ou la mise en place d'aménagements pour garantir cet accès – sont de plus en plus l'enjeu de controverses. Elles opposent une diversité de besoins dont l'origine n'est pas toujours explicitée. Le barrage de Sivens en est un exemple récent marquant, mais il est loin d'être le seul.

La sécheresse de l'été 2018 a fait remonter les revendications des agriculteurs pour la mise en place de réservoirs dont la pertinence économique et sociale pose parfois

question. Ces controverses sont souvent sous-tendues par des engagements marqués des citoyens ou des acteurs intermédiaires (représentants d'associations d'usagers, de propriétaires fonciers ou d'organisations professionnelles).

La participation, si elle est bien menée, donne un espace d'expression à cette sensibilité et un cadre à la controverse. *In fine*, la participation dans la gestion intégrée des ressources en eau vise une coconstruction des politiques de l'eau. Le présupposé est que cette coconstruction mène à des politiques plus légitimes, adaptatives et adaptées aux besoins de tous.

» Les risques pour la participation

Les formes dévoyées de participation

La mise en œuvre de la participation répond formellement aux attentes de la population. Cependant, elle peut receler quelques dévoiements qui peuvent s'apparenter à des manipulations, aux antipodes des attentes affichées (Gourgues *et al.*, 2013).

De nombreuses expériences ont relaté des démarches participatives instrumentalisées *via* des détails pratiques d'organisation : horaire des réunions, formulation des questions, disposition de la salle... Le but est alors de conduire à une acceptation publique légitimant une proposition. Dans d'autres cas, la participation a été utilisée pour faire diversion et apaiser les conflits en faisant participer de manière apocryphe des potentiels contestataires (Jouve, 2005).

D'autres dévoiements existent, notamment ceux liés à la représentativité des participants. Certains groupes de pression ou certaines catégories socio-professionnelles sont souvent surreprésentés dans les processus ouverts. Dans les processus basés sur la sélection des participants comme les jurys citoyens, l'hypothèse de représentativité des participants n'est pas toujours considérée comme valide par l'ensemble des acteurs.

Ces dévoiements peuvent amener des participants à boycotter un processus participatif (Fourniau, 2011), ou à y adhérer de manière distante (Rui et Villechaise, 2005), voire à s'y opposer frontalement ou à le rejeter après une expérience négative (Barreteau *et al.*, 2010).

Les moyens de limiter ces risques

L'un des éléments à retenir de ces différents risques liés à la participation est que tout processus participatif est situé, il se déroule dans un contexte où existent des jeux de pouvoir, des intérêts latents et des conflits qui ne disparaissent pas lorsque l'on entre dans la sphère participative.

La prise en compte de ce contexte nécessite de s'assurer en amont que les conditions d'une « réelle » participation sont réunies :

- identifier la population concernée en s'adaptant à l'évolution des enjeux du processus participatif. La coconstruction implique un espace de solutions ouvert *a priori*, et donc l'impossibilité de pré-identifier l'intégralité de la population concernée. Par exemple, si les participants considèrent que le tourisme est un enjeu majeur à discuter dans le plan de gestion de l'eau, il peut être pertinent d'inviter des touristes, voyageurs ou administratifs du domaine à participer ;

- définir clairement les contours cognitifs de la participation (c'est-à-dire les questions posées aux participants) et les conditions de leur révision. Ces contours conditionnent les participants concernés et les usages représentés. Cet aspect est important pour la gestion intégrée des ressources en eau car la multiplicité des interdépendances peut faire émerger de nouvelles questions dont la légitimité doit être établie;
- faire un diagnostic initial des jeux de pouvoir et des intérêts en présence et préparer le processus participatif en fonction de ceux-ci. Cela signifie par exemple qu'il faut sélectionner des participants représentatifs des différents points de vue, y compris les contestataires, s'assurer de la prise de parole des moins puissants. Dans certaines situations, des méthodes participatives destinées à la résolution de conflit peuvent être utilisées;
- formaliser en amont la prise en compte des résultats de la participation dans le processus décisionnel institutionnel. Par exemple, sur le bassin versant de la Drôme, la commission locale de l'eau s'est engagée à intégrer le diagnostic citoyen dans la révision du futur schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Ferrand *et al.*, 2018);
- idéalement, rédiger une charte de la participation qui définit les règles et les marges de manœuvre laissées à la participation et la partager avec tous les participants, quel que soit leur statut (ICPC, 2018).

Ces différents éléments montrent bien que la manière dont le processus participatif est pensé et planifié est une étape clé. C'est ce que l'on appelle l'ingénierie de la participation. Elle vise à définir les objectifs du dispositif participatif, ses étapes et les participants (Daniell *et al.*, 2010). Ces éléments doivent être acceptés par les participants, voire coconstruits avec eux.

► Pluralité des démarches participatives

De fait, la participation est un domaine dont la mise en œuvre est encore en devenir et présente une grande diversité. Il existe de nombreux guides pour expliquer dans l'intégralité comment planifier et mettre en œuvre une démarche participative (AERMC, 2016; Lisode, 2017). Cette section donne un aperçu de cette démarche d'ingénierie de la participation et de la diversité de ses modalités en s'appuyant sur un état de la connaissance réalisé par une partie des auteurs pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (Irstea et AERMC, 2016).

Articulations entre processus participatif et processus de prise de décision institutionnel

Comme mentionné en introduction, les acteurs participent pour contribuer à une décision, à un plan ou à un programme de gestion de l'eau. Il doit donc y avoir des marges de manœuvre dans la prise de décision. Cela signifie également que les décisionnaires « habituels » doivent voir un intérêt à la participation et être prêts à prendre en compte ses résultats, voire s'y impliquer eux-mêmes. Il convient donc, pour le pilote du processus participatif et avant son démarrage, de valider l'intention de participation avec les différents acteurs.

Une fois l'intention validée, diverses articulations sont possibles entre le processus participatif et le processus de décision institutionnel (figure 4.2). Prenons l'exemple de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à suivre sur la figure 4.2.

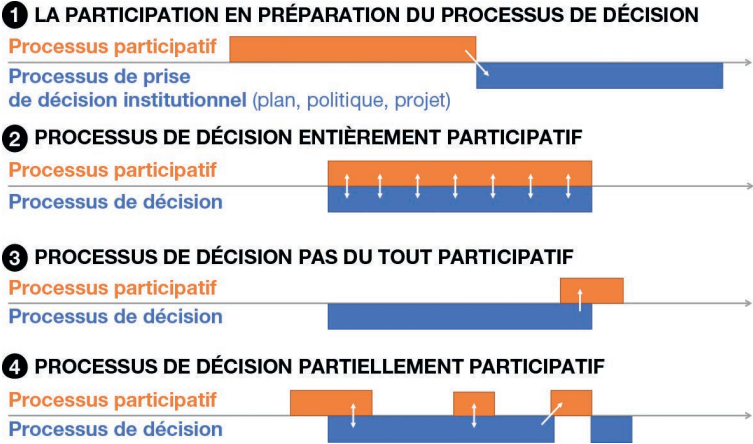


Figure 4.2. Exemples d'articulations entre processus participatifs et processus de prise de décision institutionnel.

Les flèches blanches désignent les interactions entre les deux processus, par exemple lorsque des propositions faites par les citoyens sont fournies aux acteurs institutionnels (flèche vers le bas) ou à l'inverse lorsque des propositions faites par les acteurs institutionnels sont fournies aux citoyens pour être prises en compte dans le processus participatif (flèche vers le haut).

Articulation n°1 : la démarche participative peut s'effectuer en amont du processus institutionnel d'élaboration. Les participants sont mobilisés avant même que le périmètre du SAGE ne soit défini ou que la commission locale de l'eau ne soit créée. Ils peuvent réaliser un diagnostic participatif, définir leurs propres objectifs et faire des propositions d'actions qui sont ensuite versées dans le plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE. C'est ce qui a été mis en œuvre pour la deuxième révision du SAGE Drôme (Ferrand *et al.*, 2018).

Articulation n°2 : un autre exemple d'articulation se présente lorsque le processus de décision institutionnel est entièrement participatif. Les participants sont associés à chaque étape d'élaboration du SAGE. À notre connaissance, cela n'a jamais été fait en France.

Articulation n°3 : lorsque le processus de décision institutionnel n'est pas du tout participatif, la population est informée une fois le SAGE validé, *via* la mise en ligne des documents du SAGE sur le site internet du gestionnaire de bassin versant. C'était le cas le plus courant jusqu'à la réforme du dialogue environnemental de 2016.

Articulation n°4 : d'autres articulations sont possibles, lorsque les participants sont associés à certaines étapes spécifiques. Ils sont invités par exemple à contribuer directement à la collecte de données pour l'état des lieux ou à réagir au diagnostic réalisé par un bureau d'étude, ensuite les objectifs sont fixés par la commission locale de l'eau, puis les participants sont invités à faire des propositions d'actions vis-à-vis de ces objectifs (par exemple, SAGE Croult-Vieille-Mer, SAGE Camargue gardoise, SAGE Vallée de la Garonne, SAGE Bas-Dauphiné Plaine de Valence).

Temps et budget dédiés

Trop souvent, la participation est réalisée rapidement et avec un budget restreint. La participation n'a pas nécessairement besoin d'être longue ou coûteuse mais les

moyens doivent impérativement être adaptés aux ambitions. Par exemple, il est difficile, voire impossible, de mobiliser un grand nombre d'acteurs sur une courte durée et avec un tout petit budget.

Les coûts diffèrent selon le défraiement des participants, selon que les porteurs du processus participatif ont les compétences en interne pour faciliter les événements ou qu'ils ont recours à une personne externe, selon que la participation est présentielle ou numérique (plate-formes de consultation, application disponibles sur smartphone...), etc. Dans le cas où le processus participatif est mis en place dans le cadre d'un projet, plan ou programme spécifique avec un budget dédié, il faudra également anticiper les suites données à la participation une fois le budget consommé (réponse aux questions des participants, communication sur les événements futurs, etc.).

La temporalité et la durée d'un processus participatif sont également fonction de multiples facteurs : étapes du processus de décision ouvertes à la participation, nombre de participants mobilisés, etc. À titre indicatif, la durée prévue dans l'ordonnance de 2016 pour la concertation préalable, c'est-à-dire la possibilité pour le public de débattre de l'opportunité et des principales orientations des projets plans ou programmes, est de quinze jours minimum à trois mois maximum. Les démarches participatives sont souvent contraintes par le calendrier institutionnel (dépôt du dossier de travaux, labellisation PAPI³, arrêté de création du SAGE, etc.). En parallèle, l'articulation des événements participatifs avec des événements sociaux et/ou culturels (par exemple, fête de la rivière, fête de la nature, etc.) permet de profiter de la mobilisation des citoyens pour les engager dans le processus participatif.

La durée du processus participatif ne doit être ni trop longue ni trop courte. Dans le premier cas, le risque est une démobilitation des participants. Dans le deuxième cas, le risque est un manque de temps pour le débat et un défaut d'organisation dû à une surcharge des pilotes et animateurs de la démarche (directeur de syndicat, animateurs du SAGE, etc.). De plus, il est important de conserver un certain délai entre deux événements participatifs pour analyser les contributions qui ont été faites et permettre aux participants de prendre du recul sur les étapes précédentes.

Engagement des participants

Mettre en place une démarche participative implique d'identifier et de motiver sur le long terme les participants potentiels. L'identification des participants nécessite de relire la définition de « parties prenantes » : « Personnes ou organisations affectées par, ou pouvant affecter, le processus de gestion de l'eau ».

Il est essentiel à ce stade de ne pas négliger les « oubliés » : dans la gestion de l'eau en France, il s'agit souvent des jeunes, des populations rurales ou de certaines catégories d'acteurs comme les assureurs dans la gestion des risques inondation ou les entreprises de tourisme. À l'opposé, les catégories « puissantes » doivent être impliquées également, pour que l'issue de la participation ne soit pas contrainte par des raisons d'ordre

3. Le label est donné par l'instance de labellisation de bassin ou par la commission mixte inondation (CMI) suite au dépôt d'un dossier par le porteur du Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). Le label est instauré pour garantir le respect des dispositions prévues dans le cahier des charges PAPI3. Il vise à assurer la cohérence des démarches PAPI en termes de pertinence des objectifs et d'efficacité pour atteindre les objectifs. Du point de vue de l'État, l'obtention du label rend le programme prioritaire pour l'attribution des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

supérieur dont les porteurs seraient absents. C'est typiquement le cas des porteurs d'intérêt de production hydro-électriques ou parfois de l'eau potable. Pour ce faire, il est utile de lister de manière exhaustive toutes les parties prenantes puis d'envisager qui est impliqué à chaque étape de la décision. Il n'est ni toujours possible, ni pertinent de faire participer tout le monde à toutes les étapes. Enfin, l'engagement des différents participants doit être cohérent : par exemple, si les citoyens ne sont impliqués que dans la mise en œuvre, vont-ils vraiment comprendre et soutenir le dispositif ?

Une fois les participants identifiés, il faut d'abord les « initier » à la participation, c'est-à-dire les mobiliser pour leur expliquer le dispositif, ses objectifs, sa temporalité, ses règles, etc. Les participants peuvent ensuite être mobilisés de différentes manières : en réunion plénière, en sous-groupes, avec des rôles spécifiques, selon leur provenance géographique (amont, aval), par catégorie d'acteurs (institutionnels, usagers, etc.), de manière directe ou *via* des représentants, etc. Ces modalités sont à définir en fonction de l'enjeu du processus participatif, des résultats attendus, des jeux de pouvoir en présence, etc.

Modalités de mise en œuvre de la participation

En France, les démarches participatives pour la gestion intégrée des ressources en eau sont généralement portées institutionnellement par des politiques : l'élu ou le président de la structure gestionnaire du bassin versant. Elles sont mises en place et pilotées opérationnellement par le personnel des structures locales concernées par la gestion de l'eau : à savoir les personnes responsables de décider et de diriger l'ensemble du processus participatif (mobilisation des participants, format, contenu et agencement des événements participatifs, calendrier, logistique, etc.). Dans certains territoires, des citoyens ont été associés à ce pilotage (Hassenforder *et al.*, 2017).

Les démarches participatives nécessitent la présence d'un facilitateur pour organiser, animer et faciliter toutes les actions locales avec les participants. Le facilitateur peut être interne (directeur ou chargé de mission), externe (facilitateur extérieur, consultant indépendant, association, etc.) ou « auto-facilité » par les participants eux-mêmes. Le facilitateur n'est jamais entièrement neutre. Même lorsqu'un facilitateur externe est embauché dans le dispositif, il vient avec certains attributs liés à sa personne qui peuvent impacter le dispositif, la manière dont les participants contribuent et la légitimité qu'ils lui accordent (genre, organisation pour laquelle il/elle travaille, etc.). Il est important de prendre en compte ces éléments lors du choix du facilitateur. En outre, la facilitation nécessite des compétences spécifiques qui peuvent être acquises par la formation lorsqu'elle est effectuée en interne.

Dans certains cas, l'intervention d'un garant de la participation peut être envisagée ou requise. Son rôle est de garantir le respect des règles et les bonnes conditions de la participation (CNDP, 2018a). Une liste nationale de garants a récemment été mise en place par la commission nationale du débat public (CNDP, 2018b).

Enfin, de plus en plus de porteurs de démarches participatives mobilisent des chartes de la participation qui clarifient, encadrent et promeuvent la démarche participative. Ces chartes sont parfois rédigées par le porteur ou par les participants eux-mêmes. Elles ont des contenus variés. De manière générale, elles clarifient la marge de manœuvre laissée à la participation dans le processus de décision, explicitent des

règles de participation, définissent les personnes qui seront impliquées, à quel moment et avec quelles méthodes (ICPC, 2018).

Méthodes et degré de participation

Une méthode participative est une manière d'associer les citoyens et les autres parties prenantes aux décisions portant sur la gestion de la ressource en eau. Les participants peuvent par exemple inventorier des espèces animales ou végétales (dans ce cas, la méthode est l'inventaire participatif), concevoir une carte du territoire (cartographie participative) ou construire collectivement un modèle du bassin versant (modélisation participative). Il existe des milliers de méthodes participatives et des dizaines de guides les recensant (Fondation Nicolas Hulot, 2013 ; Fondation Roi Baudouin, 2006). Dans ce chapitre, il ne s'agit pas de toutes les décrire, mais d'en montrer la diversité et leurs apports.

Le processus de décision s'articule au processus participatif (figure 4.2). Il suit généralement huit étapes (figure 4.3), quel que soit le projet, le plan ou le programme de gestion de l'eau considéré. Chaque étape de la décision peut faire appel à une ou plusieurs méthodes participatives en impliquant les parties prenantes identifiées au préalable à divers degrés. La figure 4.4 détaille ces niveaux d'implication sur la base des travaux d'Arnstein (1969).

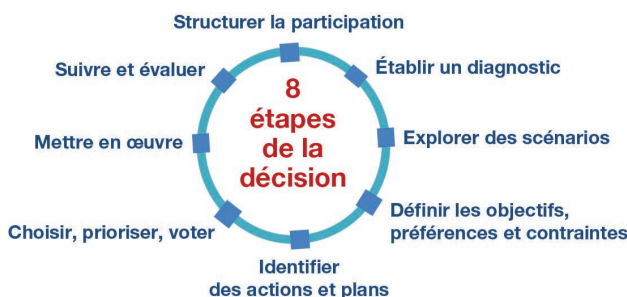


Figure 4.3. Les huit étapes de la décision (Irstea et AERMC, 2016).

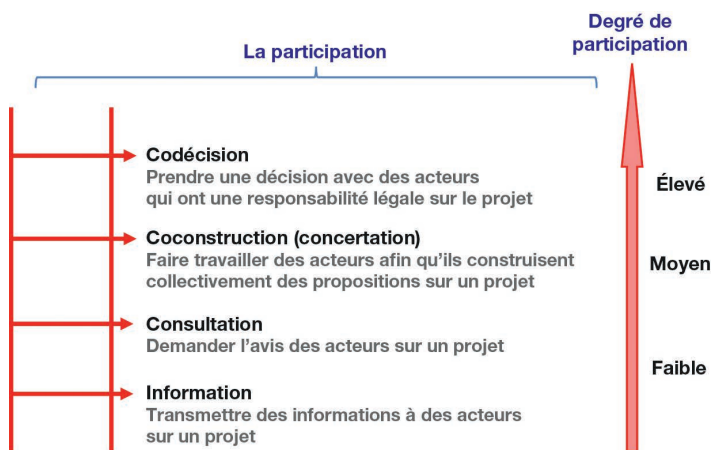


Figure 4.4. Échelle des degrés de participation (Lisode, 2017 ; Arnstein, 1969).

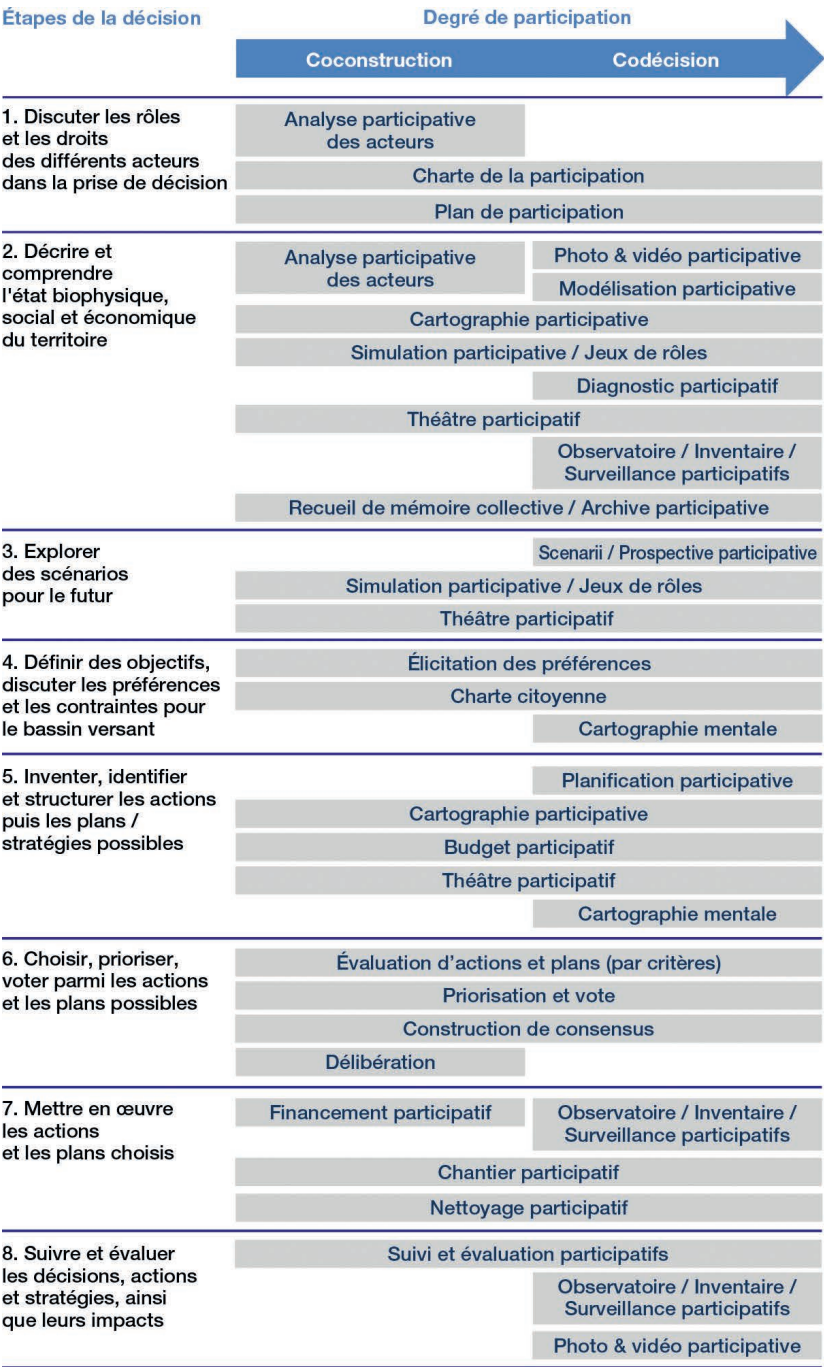


Figure 4.5. Exemples de méthodes permettant de coconstruire ou de codécider à chacune des huit étapes de la décision (Irstea et AERMC, 2016).

Dans la figure 4.5, plusieurs méthodes utilisables à chaque étape de la décision pour des degrés de participation moyens (coconstruction) ou élevés (codécision) sont listées.

Cette liste n'est pas exhaustive. Des méthodes plus transversales peuvent également être mobilisées. Elles ne sont pas forcément spécifiques à une ou plusieurs étapes de la décision (arbre à vœux, pluie d'idées, World Café, *focus group*, etc.). Les détails de la mise en œuvre de ces différentes méthodes ne seront pas développés dans ce chapitre (Fondation Roi Baudoin, 2006).

Les outils numériques font partie intégrante de ces méthodes participatives. En témoignent la multiplication des prestataires privés et des pourvoyeurs technologiques des « civi-tech » (technologies civiques). Le site Etalab recense un certain nombre d'outils de concertation ouverts en ligne.

La figure 4.6 montre un exemple simplifié de plan de participation développé dans le cadre d'un projet de restauration morpho-écologique sur la Sévenne (Sud de Lyon). Le plan a été construit grâce à la démarche PREPAR⁴ développée pour structurer les réflexions sur l'ingénierie participative et organiser les modalités de mise en œuvre de la participation au cours du processus de décision (Hassenforder *et al.*, 2017).

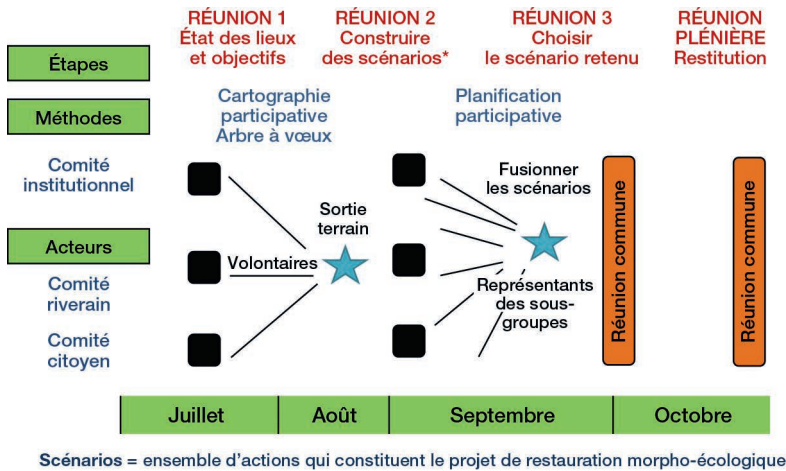


Figure 4.6. Exemple simplifié de plan de participation développé dans le cadre d'un projet de restauration morpho-écologique sur la Sévenne, département de l'Isère (© Syndicat de rivière des 4 vallées - devenu SIRRA).

► Connexion aux politiques de développement territorial

La gestion intégrée des ressources en eau est intrinsèquement liée – voire s'inscrit dans – à la gouvernance territoriale. Celle-ci implique de prendre en compte à la fois les ressources et les milieux, ainsi que les acteurs qui y vivent et les usages

4. PrePar est une démarche développée par Irstea/INRAE qui permet à un groupe de personnes de concevoir un plan de participation : elle consiste à identifier les objectifs de gestion et de participation, les participants à mobiliser, les étapes de la démarche, le rôle des participants à chaque étape et les méthodes participatives associées.

qu'ils en font. La gouvernance territoriale implique un « processus de coordination multi-niveaux et multipolaires » (Gaudin, 1998) : multi-niveaux, puisqu'elle implique des enjeux qui vont de l'individu à l'ensemble du territoire, en passant par toutes les strates de la commune à la région ; multipolaires, puisqu'elle implique une multiplicité d'acteurs, publics et privés, dispersés et organisés (Rey-Valette *et al.*, 2014). La participation est un principe central de la gouvernance territoriale (Blondiaux et Fourniau, 2011).

En France, la gouvernance territoriale se manifeste par une diversité de plans, de projets et de programmes d'aménagement de l'espace et d'activités. Il s'agit par exemple des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou, pour l'eau, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), etc. Ces politiques d'aménagement du territoire ont un impact direct sur la ressource en eau (Barone, 2012), au même titre que les plans de gestion de la ressource en eau impactent les territoires. C'est pourquoi il est nécessaire de travailler leur cohérence, comme l'encourage la législation (loi française du 21 avril 2004).

Cette superposition des politiques de développement territorial complexifie les processus participatifs. En effet, elles ont chacune leurs délimitations géographiques propres qui créent des chevauchements ou des exclusions spatiales avec les autres, ainsi que des compétences et des légitimités sectorielles propres. Ces politiques créent aussi des recouvrements ou segmentations sectorielles avec les autres. De ce fait, les publics concernés ne se recouvrent que partiellement (Torre, 2011). Cette difficulté se pose déjà au niveau de l'eau. Par exemple, lorsqu'un territoire bénéficie de transferts d'eau d'un bassin versant mitoyen, on peut se poser la question de savoir si les acteurs du territoire bénéficiaire doivent être invités à participer à la gestion du territoire fournisseur et inversement. L'enjeu est alors de définir les contours pertinents de l'espace de concernement⁵, c'est-à-dire ce qui fait que des personnes ou des collectifs se mobilisent et la structuration de ces mobilisations. Si on y ajoute les autres politiques de développement territorial, l'engagement des participants en fonction de leur concernement est d'autant plus complexe. On peut imaginer l'exemple d'un territoire où le plan local d'urbanisme rend une zone inondable constructible, s'opposant par là-même au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les acteurs locaux étant mobilisés pour le SAGE, mais pas pour le plan local d'urbanisme. Même si la législation va dans le même sens pour toutes ces politiques, c'est-à-dire une plus grande participation citoyenne et une plus grande cohérence des politiques territoriales, cette complexité est difficile à appréhender pour les professionnels et les citoyens.

La maîtrise de la complexité de l'imbrication de ces processus participatifs est parfois utilisée par certains acteurs pour servir leurs intérêts particuliers. Barone (2012) donne l'exemple de la basse vallée de l'Ain où un élu a fait modifier le SAGE avant son approbation en commission locale de l'eau afin que son projet de complexe hippique puisse ensuite être validé dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

5. Espace de concernement (Brunet, 2008) : modes d'émergence et de structuration des mobilisations des publics. [...] il ne s'agit pas tant d'insister sur l'importance du poids des mobilisations citoyennes, c'est-à-dire de l'engagement dans l'explication du traitement de ces questions, que de préciser ce qu'il en est des processus qui les font advenir en apportant une contribution à la compréhension de l'activation des publics.

Ce risque d'instrumentalisation est accentué par la multiplicité des rôles de nombreux acteurs dans ces différents processus de planification. C'est le cas de présidents de commissions locales de l'eau également maires ou présidents de la communauté d'agglomération. En parallèle à ce processus d'instrumentalisation à l'échelle du SAGE, l'eau est une ressource ou un milieu support d'activités prises en compte dans une gouvernance territoriale plus large. Elle devient un moyen de production ou une condition de faisabilité pour une diversité d'objectifs. Ses priorités d'usage peuvent être débattues et arbitrées en fonction de ces objectifs à l'échelle du territoire ou du socio-écosystème (Barreteau *et al.*, 2016), et constituer des contraintes ou des opportunités externes à l'échelle du SAGE.

► La participation : un atout sous condition pour des politiques territoriales intégrées de gestion de l'eau

Ce chapitre retrace l'origine du lien entre participation et gestion intégrée des ressources en eau et met en exergue la nécessité de coordonner cette gestion avec d'autres politiques territoriales. Les enjeux complexes de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau participative sont exposés, ainsi que ses dévoiements possibles et la diversité des possibilités de mise en œuvre. Il souligne la connexion de la gestion intégrée des ressources en eau, et sa déclinaison en instruments de gestion tels que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ou les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), avec les autres politiques d'aménagement du territoire que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU). Cette superposition de politiques complexifie la participation, mais elle offre également des opportunités. Rey-Valette *et al.* (2014) ont montré que dans le département de l'Hérault par exemple, la concertation multi-institutionnelle agriculture et urbanisme avait permis de mutualiser les informations et les études, d'élaborer des principes communs sur les différents thèmes abordés et de faciliter le transfert de connaissances aux acteurs concernés. Elle a également permis de structurer les réseaux d'acteurs dans la durée, facilitant ainsi leur mobilisation. Enfin, l'existence d'un groupe de travail transversal fonctionnel a permis de traiter certains désaccords, notamment en matière d'aménagement, et d'identifier des pistes de consensus sans bloquer la dynamique globale.

S'il est excessif de dire que la participation est une condition *sine qua non* à la gestion intégrée des ressources en eau, elle répond néanmoins à divers besoins de celle-ci : prise en compte de différents points de vue afin de mieux appréhender la complexité de la gestion intégrée des ressources en eau ; construction de projets, plans et programmes partagés et adaptatifs ; réponse à une demande sociale accrue.

Ces besoins sont d'autant plus importants lorsque l'on prend en compte l'interdépendance entre les politiques de l'eau et les autres politiques publiques territorialisées. Conduire une ingénierie de la participation requiert une réflexion poussée sur la démarche participative, ses étapes, les acteurs à engager ou les méthodes à utiliser. Cependant, les retours d'expérience sur les démarches participatives montrent que leurs bénéfices compensent les efforts fournis, notamment en termes de rapprochement entre les citoyens et l'acteur public, d'apprentissages, d'engagement ou d'actions concertées (Beuret et Cadoret, 2015). En témoigne

le fait que la participation devient progressivement une méthode centrale à l'élaboration des politiques publiques en France. Le coût de mise en œuvre et les précautions à prendre ne doivent pas décourager les acteurs des politiques de l'eau pour engager ce type de démarche.

► Références bibliographiques

- AERMC (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse), 2016. *Comment impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau ? Retours d'expériences de parcs naturels régionaux*.
www.eaurmc.fr/jcms/vmr_36464/fr/comment-impliquer-les-citoyens-dans-la-gestion-de-l-eau.
- Barone S., 2012. SCoT est-il plus SAGE ? Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004. *Vertigo*, 12(2). <https://journals.openedition.org/vertigo/12460>.
- Barreteau O., Giband D., Schoon M., Cerceau J., DeClerck F., Ghiotti S., Therville C., 2016. Bringing together social-ecological system and territoire concepts to explore nature-society dynamics. *Ecology and society*, 21(4). <https://doi.org/10.5751/ES-08834-210442>.
- Berkes F., Folke C., 1998. Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience. In: Berkes F., Folke C., (eds). *Ecological economics*, 28. London: Cambridge University Press.
- Beuret J.E., Cadoret A., 2015. La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? *Revue canadienne des sciences régionales*, 38(1/3) : 21-28.
- Blondiaux L., Fourniau J.M., 2011. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, 1(1) : 8-35. <https://doi.org/10.3917/parti.001.0008>.
- Brunet P., 2008. De l'usage raisonné de la notion de « concernement » : mobilisations locales à propos de l'industrie nucléaire. *Natures Sciences Sociétés*, 4 (16) : 317 à 325
- CNDP, 2018a. *Le rôle du garant*. Paris : CNDP. www.debatpublic.fr/garants/
- CNDP, 2018b. Liste nationale des garants. Paris : CNDP.
www.debatpublic.fr/garants/?q=recherche-garants.
- Daniell K.A., White I.M., Ferrand N., Ribarova I., Coad P., Rougier J.E., Burn S., 2010. Co-engineering participatory water management processes: theory and insights from Australian and Bulgarian interventions. *Ecology and society*, 15(4).
<https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art11/> [consulté le 10/01/2020].
- Ferrand N., Girard S., Hassenforder E., 2018. Final report. Implementation and results of monitoring and evaluation methods Participatory processes for strategic planning of five alpine rivers. [https://spare.boku.ac.at/media/other/SPARE_Deliverable_132_FINAL ME REPORT_10122018.pdf](https://spare.boku.ac.at/media/other/SPARE_Deliverable_132_FINAL_ME_REPORT_10122018.pdf).
- Fondation Nicolas Hulot, 2013. *Démocratie participative : guide des outils pour agir*. Paris : Fondation Nicolas Hulot. http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/publication_etat_deslieux_democratie_participative_0.pdf.
- Fondation Roi Baudoin, 2006. *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*. Bruxelles : Fondation Roi Baudoin. www.eau-poitou-charentes.org/IMG/pdf/Doc_fondation_Roi_Baudoin.pdf.
- Fourniau J.M., 2011. L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public. *Télescope*, 17(1) : 70-93.
- Gaudin J.P., 1998. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. *Revue internationale des sciences sociales*, 155 : 51-60.
- Gourgues G., Rui S., Topçu S., 2013. Gouvernamentalité et participation : lectures critiques. *Participations*, 6 : 5-33.
- Hassenforder E., Ferrand N., Girard S., Eme C., Fermond C., 2017. L'ingénierie participative de la participation : une expérience citoyenne sur la rivière Drôme. In : Actes du colloque du réseau OPDE « Des outils pour décider ensemble », 27 octobre 2017, Montpellier.
- Hellier E., 2006. Gestions de l'eau et du développement urbain dans l'espace dijonnais : quels modes d'intégration territoriale ? *Revue de géographie de l'Est*, 35-46.

- ICPC, 2018. *Les chartes de la participation*. Paris : ICPC. <https://i-cpc.org/les-chartes-de-la-participation/>.
- Irstea et AERMC, 2016. *Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? État de la connaissance, fiches étapes et fiches méthodes*. www.sauvonsleau.fr/jcms/e_17247/quelle-strategie-participative-pour-la-gestion-locale-de-l-eau-avec-les-citoyens-.
- Jouve B., 2005. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue française de science politique*, 55(2) : 317-337.
- Lisode, 2017. *Guide de concertation territoriale et de facilitation*.
www.lisode.com/wp-content/uploads/2017/02/Lisode_Guide_concertation.pdf
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougariès B., Maurel P., Guiheneuf P.Y., 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 16(1) : 65-89.
- Rui S., Villechaise A., 2005. Les associations face à la participation institutionnalisée. Les ressorts d'une adhésion distanciée. *Espaces et sociétés*, 4(123) : 21-36.
- Torre A., 2011. Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Pour*, (209-210).
www.andre-torre.com/pdf/PDFpub228N1.pdf.